12° 39
FRC 4
8846

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case
FRC
16775

RAPPORT

FAIT

PAR CRETET,

Sur une résolution du Conseil des Cinq-Cents, relative au mode d'administration des dépenses départementales, municipales & communales.

Séance du 11 frimaire.

CITOYENS REPRÉSENTANS,

Vous avez renvoyé à une commission l'examen d'une résolution de Conseil des Cinq-Cents, en date du 18 brumaire dernier, qui contient l'organisation du mode administratif des recettes & dépenses communales, municipales

THE NEWBERRY
LIBRARY

& départementales : je suis chargé de vous présenter le résultat de son travail.

Cette résolution a été prise sous la forme d'urgence par les motifs énoncés dans un considérant dont je dois vous donner lecture.

« Le Conseil des Cinq-Cents considérant que rien n'est » plus instant que d'organiser d'une manière claire & précise » le mode administratif des recettes & dépenses départemen- » tales, municipales & communales, déclare qu'il y a « urgence. »

Les objets sur lesquels la résolution statue appartiennent à des administrations dont l'autorité ne peut être entravée sans intéresser l'ordre public ; ce qui justifie la déclaration d'urgence : votre commission vous propose de l'approuver.

Il est de la nature des grandes associations politiques que leur administration se partage en divers degrés, par lesquels l'autorité publique puisse circuler, & passer réciproquement du centre du gouvernement aux magistratures les plus rapprochées du citoyen.

Notre constitution a composé la hiérarchie administrative de quatre de ces degrés ; l'agence communale, l'administration municipale de canton, l'administration centrale & le Directoire exécutif.

Le maintien de cette organisation entraîne des dépenses particulières à chacune des classes dont elle est composée.

La séparation rigoureuse de ces dépenses, leur limitation, les moyens d'y pourvoir, & la comptabilité qu'elles font naître sont l'objet de l'importante résolution dont nous nous occupons : nous l'examinerons dans l'ordre des sept titres qui la composent ; mais, avant de la discuter, je dois vous exposer des considérations générales sur son système.

Il est hors de doute que les dépenses occasionnées par les différens degrés d'administration ne soient essentiellement des dépenses publiques ; elles doivent être acquittées

par tous, parce qu'elles dérivent des moyens établis pour garantir l'ordre & la sûreté de la cité.

Mais de ce que ces dépenses sont publiques, il ne s'ensuit pas qu'il soit ni nécessaire ni convenable de les faire acquitter par les fonds généraux, c'est-à-dire, par la trésorerie nationale.

Il fut une époque dans le cours de la révolution, où l'on crut devoir tirer une telle conséquence du principe que nous avons établi; on y fut probablement conduit par des vues sur la conservation de l'unité & de l'indivisibilité de la République : ces bases de la stabilité de notre gouvernement parurent dans l'origine devoir être entourées de toutes les précautions & de toutes les défiances.

Ces défiances ne furent pas toujours sans fondement; l'exemple d'une république moderne, tourmentoit l'opinion & égaroit alors quelques écrivains; il fut ensuite une époque où des dissentions civiles menacèrent l'unité de la République; elles firent craindre des scissions, qui furent alors désignées sous la qualification de fédéralisme, qualification qui devint le prétexte de tant de persécutions, qui coûta tant de larmes à l'humanité & tant de pertes à la liberté.

Mais la centralisation de toutes les dépenses administratives, qui pouvoit être favorable à la conservation de l'*unité* dans ces temps orageux, entraînoit dans son exécution les abus les plus intolérables.

Les administrations élémentaires, trop nombreuses, trop éloignées du centre du gouvernement, & séparées de lui par des administrations intermédiaires, qui n'avoient ni intérêt ni puissance pour les surveiller, furent exposées à tous les écarts de l'indépendance; les fonds publics furent envahis par tous les genres de désordres; les dépenses furent faites sans uniformité, sans besoin & sans mesure.

Ces excès appellèrent un nouveau système dans les dépenses administratives; il falloit les soumettre à l'ordre & à l'économie.

Pour les soumettre à l'ordre, on a dû ne les autoriser que sous trois conditions fondamentales: 1°. leur restriction exclusive aux objets déterminés par les lois; 2°. leur détermination par des états préalables; 3°. leur approbation par les autorités supérieures.

Pour les soumettre à l'économie, on a dû les considérer comme des charges locales, & les faire supporter par les administrés, au moyen d'additions à leurs contributions générales; c'étoit constituer la plus puissante des surveillances, celle qu'excite l'intérêt privé de chaque citoyen.

Si l'on considère ce système sous ses rapports politiques, on reconnoîtra facilement qu'il est sans danger, parce que la loi limite les pouvoirs qu'elle délègue, & parce que nulle dépense ne peut être exécutée ni acquittée que sur des autorisations qui aboutissent au centre du gouvernement.

Si on le considère sous ses repports moraux, on reconnoîtra qu'il est entouré d'avantages.

Considérons le citoyen que ses travaux & son éducation éloignent le plus des méditations politiques: l'attachement à la République ne seroit pour lui qu'une espèce d'abstraction, si l'image de son gouvernement ne s'offroit à ses sens & ne se retraçoit sur ses propres foyers: lui donner une part à ce gouvernement, c'est cultiver sa raison, agrandir son existence, & fortifier son amour pour la liberté. Si cette part lui est distribuée par son influence sur l'administration & l'économie de sa commune, son intelligence se développe, les lois lui deviennent plus familières, & comme sa maison est le plus puissant objet de ses affections, il s'attache à l'administration de sa commune, parce que ses propriétés en sont protégées; il s'attache au canton qui administre cette même commune, au département qui régit

le canton, enfin au pouvoir executif qui gouverne le tout. Ainſi la dignité du citoyen, la force de la République, ſon unité, & beaucoup d'autres avantages, s'attachent à la diſperſion de l'autorité adminiſtrative & à l'influence que chaque citoyen exerce ſur elle.

Ainſi nos lois actuelles & la réſolution que nous diſcutons, qui en eſt la réunion & le complément, ſe trouvent fondées ſur les meilleurs moyens qui puiſſent impoſer l'ordre & l'économie aux dépenſes adminiſtratives: mais ces lois ſont-elles dans la meſure la plus juſte & la plus convenable? c'eſt ce que nous devons apprécier.

Reconnoiſſons d'abord l'étendue des dépenſes adminiſtratives que les lois ont converties en charges locales.

Elles comprennent le traitement des adminiſtrateurs de département, des juges, des tribunaux, de l'inſtruction publique, de la réparation des édifices publics, des taxations des prépoſés au recouvrement des contributions, des frais d'adminiſtration départementale, municipale & communale.

L'univerſalité de ces dépenſes peut être évaluée à 60 millions pour toute la République; & comme les autres dépenſes publiques ne s'élèvent qu'à 300 millions, il en réſulte que les deux ſommes réunies offrent en total 360 millions de dépenſes ordinaires publiques, dont le ſixième eſt converti en charges locales.

Cette diſtribution ſyſtématique a produit des effets peu prévus & cependant très-extraordinaires.

Il faut obſerver que lorſque le génie conſtituant traça la diviſion du territoire de la République en départemens, cette opération fut preſque uniquement ſoumiſe à des conſidérations topographiques; il eût même été très-inconvenable de chercher à établir entre tous les départemens un équilibre de force & de richeſſe qui auroit amené des écarts monſtrueux dans leur étendue.

Lorſqu'enſuite la conſtitution nous a été donnée, il n'étoit plus poſſible d'avoir égard à ce défaut d'uniformité

de richeſſe entre les divers départemens : il a donc fallu conſidérer chacun d'eux comme une partie égale du tout, & conſtituer pour tous les mêmes inſtrumens de l'ordre judiciaire & de l'ordre adminiſtratif.

A cela point d'inconvéniens, ſi toutes les dépenſes avoient été conſiderées comme générales; mais au moyen de ce que le ſixième de ces dépenſes a été converti en charges locales réparties à tous les départemens ſans conſidération pour les degrés de leurs richeſſes, il en reſulte une forte inégalité qui réfléchit ſur les contribuables.

Suppoſons qu'un département dont le revenu foncier ſeroit de 35 millions, il paiera 7 millions de contributions. Suppoſons auſſi que toutes ſes dépenſes adminiſtratives montent à 500,000 fr., il pourra les acquitter avec moins de 8 centimes additionnels à ſes contributions.

Suppoſons enſuite un département qui, ayant le même nombre de cantons & ſupportant conſéquemment les mêmes dépenſes adminiſtratives, n'auroit cependant que 5 millions de revenu territorial & un million de contributions, celui-ci ſera obligé de ſupporter 50 centimes additionnels au-delà de ſes contributions.

On ſait que pour certains départemens du continent, tels que le Mont-Terrible, le Léman, &c., & pour ceux de la Corſe, le calcul que nous venons de préſenter donneroit des réſultats bien plus extraordinaires, puiſqu'il faudroit doubler leurs contributions pour ſubvenir au paiement de leurs charges locales.

Ainſi l'uniformité de l'agence adminiſtrative, établie par la conſtitution pour tous les départemens, produit par le ſyſtême des charges locales un effet tel, que le ſtatut conſtitutionnel ſe convertit pour eux en une contribution éminemment inégale; il en réſulte que les charges locales peuvent coûter dix fois plus à l'habitant du pays le moins fertile, le plus dépourvu de reſſources, qu'à celui que la fortune a placé ſur le ſol le plus riche de la République.

Cet effet du système des charges locales n'a pas été méconnu dès son origine ; mais il n'a pas été apperçu dans toute son étendue, puisque notre législation actuelle n'a institué que des moyens insuffisans pour le corriger : il faut s'arrêter un moment sur ces moyens.

On a cru jusqu'à présent qu'il falloit diviser en deux parts l'excès des charges locales supportées par certains départemens : l'une doit, nonobstant toute léſion de l'égalité, rester en surcharge sur ces départemens ; ils doivent être soulagés de l'autre par l'universalité des départemens : à cet effet, on lève sur tous additionnellement aux contributions, un fonds que l'on a qualifié fonds de non valeur ou fonds commun des départemens.

Ce fonds est soumis à plusieurs affectations, & particulièrement à acquitter la portion des charges locales des départemens les moins riches, qui se trouve excéder le *maximum* des centimes additionnels autorisé par les lois.

Cette combinaison, qui affoiblit l'inégalité des charges locales, & qui ne la détruit pas, a mal à-propos été considérée comme un moyen suffisant de combler le déficit de plusieurs départemens ; elle n'avoit pas été calculée sur de bonnes bases : aussi s'est-il formé un arriéré considérable sur cette partie des dépenses publiques.

Dans la résolution que nous discutons, on se propose d'empêcher qu'un nouvel arriéré ne se forme à l'avenir ; son principal moyen à cet égard consiste à élever le *maximum* des centimes additionnels jusqu'à 32 & demi ; ce qui place le remède dans l'inégalité même des charges locales, puisqu'elles pourront coûter 32 & demi centimes additionnels dans certains départemens, & huit à dix seulement dans d'autres.

En voyant le mal & l'inefficacité du remède, on se demande s'il n'existeroit pas d'autres moyens d'atténuer l'inégalité produite par le système actuel des charges locales.

Pourquoi, peut-on se dire, ne pas diviſer la masse des

charges locales en deux parts, dont l'une comprendroit les traitemens des administrateurs, des juges, des tribunaux, des juges-de-paix, & des instituteurs, de l'instruction publique ? Ces traitemens sont fixes, uniformes & communs à tous les départemens ; il n'y auroit nul inconvénient de les comprendre dans les dépenses générales de la République : l'autre part se composeroit du surplus des dépenses administratives.

De ce surplus naîtroit encore sans doute des inégalités entre les départemens, mais elles seroient tolérables, parce qu'elles seroient infiniment atténuées.

On peut s'étonner que ces vues très-simples n'aient point encore influé sur notre législation relative aux dépenses administratives ; il paroît qu'on s'en est écarté par l'effet d'un principe trop accrédité, & par la considération de donner de l'activité au recouvrement des contributions.

On a dit qu'en principe, les administrés devoient exclusivement supporter les dépenses immédiates de leur localité ; mais on n'a pas considéré que ce principe rigoureusement appliqué ne pouvoit appartenir qu'aux gouvernemens fédératifs, parce que ces gouvernemens ne centralisent que l'administration politique de l'état, & qu'il laissent chacun de ses membres s'administrer par les moyens qui lui sont propres.

Mais dans un gouvernement indivisible tel que le nôtre, il n'est libre à aucune fraction de l'état de s'administrer autrement que par les moyens généraux & avec les instrumens créés par la constitution ; d'où il résulte que le département du Mont-Terrible, par exemple, qui, dans une République fédérative, pourroit être administré par un très-petit nombre d'agens, est constitutionnellement obligé d'en recevoir autant que le département le plus riche.

On a donc donné beaucoup trop d'étendue au principe sur lequel repose notre système actuel des charges locales.

Quant aux considérations qui justifient ce système, il faut

se rappeler de l'époque de la révolution, à laquelle des hommes exaltés, saisis du gouvernail de l'opinion, proclamoient imprudemment l'abolition future de toutes les contributions.

Ces fausses prophéties, réunies à d'autres circonstances, avoient jeté dans la nation les germes de la résistance à l'assiette & au recouvrement des contributions, ils se développèrent sur-tout au moment où la facilité de se libérer en papier-monnoie ayant cessé, il fallut payer en valeurs effectives.

On crut alors qu'il falloit employer des moyens variés pour ramener les citoyens à la salutaire dépendance des lois; on pensa qu'en séparant du trésor public les traitemens des administrations & des tribunaux, qu'en les assignant exclusivement sur des centimes additionnels, leur zèle seroit excité par l'intérêt privé, & que leurs efforts se dirigeroient vers le recouvrement des contributions.

Nous sommes loin de blâmer l'usage de ce ressort moral; mais nous pensons que le temps n'est pas éloigné où l'on pourroit le négliger sans inconvénient.

Il semble, citoyens représentans, que de la discussion que je viens de vous exposer sur notre système actuel des charges locales, il faudroit conclure que la résolution qui le consacre, même en le modifiant, seroit inacceptable; ce n'est point là l'opinion de votre commission, elle sent trop la nécessité de ne pas désorganiser inopinément une branche d'administration qui est dans la plus grande souffrance; les vices que j'ai énoncés appartiennent plus au passé qu'à la résolution qui nous occupe, nous avons dû les signaler & les livrer à la méditation du Corps législatif, mais nous n'en pensons pas moins qu'il faut nous emparer avec empressement des améliorations nombreuses que nous offre cette même résolution.

Au surplus, tout ce que je vous ai exposé jusqu'à présent, vous ayant expliqué l'esprit de la loi proposée, l'examen que je vais en faire marchera avec d'autant plus de rapidité.

Le Conseil des Cinq-cents a pris deux résolutions ; que vous avez renvoyées à la même commission ; celle dont je parle contient les statuts généraux de la matière, & l'autre comprend leur application au régime de l'an 7.

Cette première résolution est divisée en sept titres, & subdivisée en soixante-onze articles : nous allons parcourir chacun de ces titres.

Je dois observer, avant tout, que la résolution, réunissant toutes les lois antérieures sur la matière, je ne m'occuperai, dans la discussion, que des innovations qu'elle apporte à ces lois. Cette méthode affranchira le Conseil de l'inutile exposition des choses qui sont à sa parfaite connoissance.

TITRE PREMIER.

Division en cinq classes de toutes les dépenses de la République.

Ces cinq classes comprennent,

1°. Les dépenses générales de la République,

2°. Les dépenses départementales,

3°. Les dépenses municipales,

4°. Les dépenses communales pour les petites communes qui ne forment point un canton,

5°. Les dépenses communales & municipales réunies pour les grandes communes qui forment un canton.

Ce titre nous fournit une seule observation qui expliquera l'une des bases de la résolution.

Dans la masse des dépenses administratives se trouvoient jusqu'à présent confondues les dépenses particulières aux grandes communes.

Leur administration est cependant tellement différente de celle des petites communes ou des communes rurales, qu'il étoit indispensable de les distinguer.

Les grandes communes ont à faire, pour la sûreté & la salubrité, des dépenses tout-à-fait étrangères aux petites ; ces dépenses sont si directement appliquées à l'avantage de ceux qui les habitent, qu'il faut nécessairement les isoler de la masse des dépenses administratives & les régir par un système particulier : leur état actuel est connu & réclame depuis long-temps une organisation qui puisse les soustraire à la situation inquiétante dans laquelle elles se trouvent.

Il en résulte que le titre premier a dû consacrer en principe une distinction entre les petites & les grandes communes, pour déterminer ce que la loi entend par une grande commune, on considère comme telles celles qui, elles seules, forment un canton.

Et comme dans ces mêmes communes il y a une inévitable confusion entre les dépenses communales & municipales, il a été convenable d'en réunir l'administration.

Ce n'est point ici le lieu d'examiner la manière dont la résolution pourvoit aux dépenses des grandes communes.

Le titre premier est divisé en cinq paragraphes, dont l'objet est de développer les définitions des cinq natures de dépenses administratives dont nous venons de parler.

Ces définitions sont de la plus haute importance, parce qu'elles déterminent les seules dépenses que la loi entend autoriser ; c'est le frein salutaire imposé à l'égarement & à l'esprit de dissipation qui s'empare trop souvent des administrations, ou plutôt de quelques administrateurs, mauvais économes de la propriété du peuple.

C'est en considérant l'état actuel des dépenses d'un grand nombre de municipalités, même rurales, que l'on sent l'importance de les limiter rigoureusement ; nous avons eu l'occasion de reconnoître que dans certains départemens les dépenses des cantons ruraux avoient été portées de 8 à 10,000 l'un dans l'autre : ce qui contient une énorme exagération.

La loi proposée fera cesser ce désordre, & le titre premier, lorsqu'il sera exécuté, ne laissera plus, ni arbitraire, ni confusion dans les cinq natures de dépenses administratives.

Non-seulement les dépenses sont qualifiées & classées par le titre premier, mais il contient encore des statuts importans sur certaines d'entr'elles : je dois les faire remarquer.

On voit, par l'article V de la résolution que, « quant » à la contribution foncière des bois communaux & aux » frais de leur garde, il y sera pourvu par la vente an- » nuelle d'une portion suffisante de leurs bois d'usage. »

Pour entendre l'utilité de cette disposition il faut se rappeler que beaucoup de communes possèdent des bois considérables ; que dans ces communes les fonds cultivables sont, ou peu étendus, ou peu productifs ; que charger ces fonds des contributions & des frais de la garde des bois, c'est se mettre dans la nécessité de doubler leur contribution foncière : ce qui, en général, est impraticable, & en particulier très-oppressif pour les propriétaires fonciers, ils supporteroient la charge sans participer au produit des bois réservés aux seuls habitans.

De là naissoient des embarras & des abus condérables : jusqu'à ce jour le remède étoit ignoré ; mais vous reconnoîtrez que la question est bien & sagement résolue par la loi proposée.

Par le même principe, la résolution exclut des dépenses communales celles relatives au troupeau, & au pâtre commun ; elles ont été dans beaucoup de communes une source de débats entre les habitans non propriétaires & les propriétaires : on sait assez, que sur-tout les propriétaires forains ne participant point aux avantages du troupeau commun, leurs fonds ne peuvent être chargés des dépenses qu'il entraîne ; la résolution consacre ce principe, en statuant que « ces dépenses seront supportées proportionnellement

» par ceux qui en profiteront, & conformément aux règle-
» mens que les administrations municipales devront faire
» sur cet objet. »

Ce n'étoit pas assez d'avoir défini & limité les dépenses, il falloit aussi déterminer les cinq natures de recettes qui doivent pourvoir aux cinq natures de dépenses administratives : le titre premier de la résolution y satisfait.

Ce qui est statué quant aux recettes nous fournit deux observations, l'une générale, & l'autre particulière.

L'observation particulière résulte de ce que la loi met dans le nombre des recettes communales « la location des
» places dans les halles, les marchés & chantiers sur les
» rivières, les ports & les promenades publiques, lorsque
» les administrations auront reconnu que cette location peut
» avoir lieu sans gêner la voie publique, la navigation,
» la circulation & la liberté du commerce. »

Les revenus produits par les halles & autres emplacemens publics n'étoient point autrefois négligés : on sait que presque par-tout la féodalité les avoit envahis ; depuis sa suppression, cette partie de l'administration publique est tombée dans une espèce d'anarchie ; tout est au premier occupant, comme si une propriété publique pouvoit arbitrairement être convertie à l'usage d'un seul. Une bonne police exige que cet usage ne puisse être légitimé que par l'autorisation administrative ; une bonne économie veut que cet usage ne soit concédé qu'à des conditions équitables, qui tournent au profit public.

L'observation générale que j'ai annoncée porte sur le moyen établi par la résolution pour mettre l'équilibre entre les dépenses & les recettes.

Les recettes sont composées d'abord de tout ce que peuvent produire les propriétés publiques : pour les compléter ensuite, il est établi des centimes additionnels aux contributions. Ces centimes additionnels sont distinctement & séparément déterminés pour chaque nature de dépense ;

mais la résolution dont nous nous occupons ne contient que le principe ; elle n'en fixe point la quotité ; elle prend seulement la précaution universelle de statuer qu'ils ne pourront excéder le *maximum* qui aura été annuellement décrété.

La manière de compléter les dépenses des petites communes se réduit à cette mesure ; &, dans le fait, elle doit être suffisante.

Quant aux dépenses municipales, le *déficit* qu'elles pourroient éprouver par l'insuffisance des centimes additionnels soumis au *maximum*, sera suppléé par *un fonds de supplément*, ce fonds est constitué par la résolution, nous en parlerons en son lieu.

Quant au *déficit* des grandes communes, il y sera pourvu par l'établissement de *taxes indirectes & locales*, dans la forme, & d'après les principes contenus dans le titre V de la résolution.

Enfin il sera pourvu au *déficit* des dépenses départementales, & par le fonds de supplément, & par le fonds de non valeur.

Vous appercevez, citoyens représentans, que cet enchaînement de moyens établit une garantie du paiement intégral des dépenses administratives, soit par les centimes additionnels appropriés à chacune, soit par des taxes indirectes & locales dans les grandes communes, soit par ce que nous appelons *fonds de supplément* & *fonds commun*, provenant aussi l'un & l'autre de centimes additionnels.

Je crois avoir donné une idée suffisante du mécanisme de cette partie de la résolution. Je passe à l'examen du titre II.

TITRE II.

Du mode de paiement des dépenſes départementales, municipales & communales.

Le paiement ſera fait dans les petites communes par le percepteur du canton.

Dans les municipalités, par le ſecrétaire, qui eſt auſſi chargé des recettes.

Dans les grandes communes, par un prépoſé nommé par l'adminiſtration municipale ou par le bureau central.

Dans les adminiſtrations centrales, par le receveur-général du département.

Quant aux taxations de ces différens agens, dans les petites communes, elles ſe confondront avec les remiſes accordées ſur la recette générale.

Dans les municipalités, elles ſe confondront avec le traitement du ſecrétaire.

Dans les grandes communes, elles ſeront repréſentées par le traitement fixe du prépoſé.

Dans les adminiſtrations centrales, le receveur aura une remiſe égale à celle qu'il a ſur les autres recettes.

TITRE III.

De l'emploi du fonds de ſupplément & du fonds commun des départemens.

Le fonds de non valeur commun à tous les départemens exiſtoit déja ; le fonds de ſupplément eſt un nouveau moyen créé par la loi propoſée.

Si l'on ſe rappelle que l'inégalité de richeſſes entre les

départemens, & l'uniformité des dépenses administratives qui leur sont imposées, mettent les départemens les moins riches dans l'impossibilité d'acquitter la totalité de leurs charges, on aura reconnu la nécessité de remédier à cet inconvénient : de là est né l'établissement d'un fonds commun entre tous les départemens, formé par des centimes additionnels répartis sur tous ; c'est une voie pour appeler les départemens riches au secours des départemens pénurieux.

Ce fonds commun n'a pas seulement cette destination ; il doit encore pourvoir, 1°. au paiement des dépenses relatives à l'agence des contributions directes ;

2°. Aux secours effectifs à accorder à raison de grêle, incendie, &c.

Ainsi l'institution du fonds commun a pour objet de faire supporter par tous les départemens la portion des charges locales qui en surchagent un seul.

Notre ancienne législation s'étoit arrêtée à cette précaution ; elle se trouve insuffisante, parce qu'il a été reconnu depuis que dans un même département il y a autant de disproportion d'un canton à un autre, qu'il y en a entre un département & un autre : de manière qu'il peut se rencontrer, même dans un département riche, un canton qui ne pourroit pas, avec les centimes additionnels *maximés*, pourvoir à la moitié de ses charges : on en connoît qui ne fourniront qu'un sixième.

Cet inconvénient reconnu, on cherche à y remédier par la résolution, en établissant un fonds appelé *de supplément* ; il sera formé par des centimes additionnels également répartis sur tout le département, & destinés à suppléer au *déficit* des dépenses administratives du département.

Ainsi le *fonds commun* est un appel sur tous les contribuables de la République, pour subvenir à l'insuffisance de facultés de certains départemens ;

Et *le fonds de supplément* est un appel sur tous les contri-

buables d'un département, pour subvenir à l'insuffisance de facultés de certains cantons de ce département.

Ce double moyen d'introduire quelque égalité dans l'assiette des charges locales est invinciblement exigé par notre système actuel ; mais il entraîne quelques inconvéniens.

D'abord il complique infiniment l'administration, ensuite il prend un caractère oppressif aux yeux des contribuables, qui, mauvais juges de la nécessité, ne voient dans ce fonds commun & ce fonds de supplément que deux nouvelles contributions.

Un inconvénient plus grave résulte de l'incertitude que ce double fonds puisse, quant aux départemens & aux cantons pauvres, suffire à pourvoir à l'intégrité de leurs charges, & les préserver d'un nouvel arriéré. Les calculs de probabilté indiquent le contraire, & nous laissent dans la crainte de n'avoir encore obtenu qu'une mesure approximative & insuffisante ; sur cela il faut en appeler au temps & à l'expérience.

S'il en arrivoit ainsi, ce seroit un motif de plus de recourir au moyen que nous avons invoqué, celui de réincorporer aux dépenses générales de la République la plupart de celles qui sont aujourd'hui converties en charges locales.

TITRE IV.

De l'établissement des taxes municipales dans les communes formant à elles seules un canton.

Les grandes communes avant la révolution subvenoient à leurs dépenses par leurs revenus patrimoniaux, qui, presque toujours insuffisans, étoient suppléés par des taxes locales, communément assises sur les denrées consommées dans la commune.

Ce moyen, aussi ancien que la civilisation & la forma-

rion des grandes cités, étoit naturel & très conforme aux principes ; mais il entraînoit quelques abus, lorsque l'administration étoit confiée à des mains inhabiles ou infidèles ; il en fit naître un plus grand, lorsque le fisc vint mêler ses prétentions à la manutention municipale, & s'associer aux produits des octrois.

Dès-lors la première contribution, supportée sans murmure, à raison de son utilité & de sa modicité, parut oppressive, parce que sur-tout elle dépassoit de beaucoup ses premières limites.

L'excès des octrois municipaux dans quelques communes, la dureté de leur perception, les obstacles sans nombre qu'ils opposoient à la libre circulation du commerce, les taxes indues dont ils frappoient les marchandises qui, destinées pour d'autres lieux, ne faisoient qu'emprunter le passage ; tous ces motifs nourrissoient depuis long-temps une juste animadversion contre cette espèce de contribution : la révolution trouva les esprits dans cette disposition d'aigreur, le peuple se prononça contre les octrois municipaux, & ils furent abolis.

Vainement dans ces époques d'effervescence eût-on proposé de ne détruire des octrois que leurs abus & la portion que le fisc s'en étoit attribuée ; vainement eût-on observé que leur suppression absolue exposoit les grandes communes à manquer de moyens administratifs : un peuple long-temps opprimé ne raisonne point sa première résistance ; elle a été tellement énergique que, depuis, & pendant long-temps, la seule pensée du rétablissement d'octrois municipaux a été regardée comme une espèce d'hérésie politique.

Cependant une longue & fatigante épreuve nous a appris qu'il étoit impossible d'ajouter aux contributions directes assez de centimes additionnels pour faire le fonds des dépenses des grandes communes : toutes sont tombées dans un *déficit* annuel plus ou moins considérable ; plusieurs ont été contraintes de suspendre les dépenses les plus néces-

faires ; & leur état actuel est devenu si embarrassant, qu'il a été permis de considérer sans effroi la possibilité de faire cesser ce désordre par l'établissement d'octrois municipaux & de bienfaisance.

La commune de Paris en a donné l'exemple : il sera probablement suivi par toutes celles qui ne peuvent se passer d'un semblable secours, la loi proposée les y autorise en prescrivant de sages précautions.

D'abord, nulle taxe ne pourra être établie que sous l'autorité d'une loi spéciale, & les formalités pour obtenir cette autorisation sont prescrites.

La taxe ne pourra, dans aucun cas, porter sur la farine, les grains, les légumes & autres menues denrées.

Un premier projet, présenté au Conseil des Cinq-Cents, donnoit beaucoup plus de développement à cette partie de la résolution ; il statuoit que les taxes municipales ne pourroient s'étendre que sur les objets de *consommation locale* dans la commune, & que ceux qui ne faisoient qu'y passer ne pourroient y être assujettis.

Nous devons croire qu'en supprimant ces dispositions, le Conseil des Cinq-Cents ne les a écartées que comme superflues ; il a pensé qu'on ne devoit pas prohiber ce qui ne pouvoit jamais être permis, & il n'a pas cru nécessaire de prevoir la possibilité du rétablissement des barrières féodales sous une autre forme & au profit des municipalités.

Nous devons cependant regretter cette économie d'un statut, au moins nécessaire pour avertir les grandes communes de ne présenter au corps législatif aucun projet qui violeroit la liberté & la gratuité du transit sur leur territoire.

TITRE V.

Comptabilité des Communes, des Municipalités, des Départemens & des Préposés à leurs recettes.

Le titre VI règle la compétence de la comptabilité respective de chacun des degrés administratifs; cette partie de la résolution est presque en totalité empruntée de la loi du 15 frimaire de l'an 6, mais avec des développemens & quelques nouvelles dispositions qui tendent à l'améliorer.

La comptabilité des communes sera arrêtée par les municipalités;

Celle des municipalités sera arrêtée par les administrations centrales;

Celle des administrations centrales sera arrêtée par le ministre de l'intérieur.

Les époques rigoureuses auxquelles les comptes annuels de chacune de ces administrations doivent être présentés sont déterminés.

Enfin les articles LXIV, LXV, LXVI & LXVII statuent sur les peines qui seront encourues par les administrations qui ne rendroient pas compte dans les délais fixés par la loi. Il n'existoit point encore de moyens répressifs contre cette espèce de résistance, il falloit en trouver qui fussent modérés, & cependant efficaces; ceux que contient la résolution paroissent remplir ces conditions.

Les administrateurs & les comptables, tant des communes que des municipalités, qui ne rendront pas leurs comptes dans les délais fixés, seront dénoncés par l'administration centrale au commissaire du Directoire près le tribunal civil, & condamnés à payer, par forme de consignation, le cinquième du montant présumé des recettes dont ils ont à compter.

Les administrateurs & receveurs de département seront dénoncés par le ministre de l'intérieur au même commissaire, & condamnés à consigner le dixième du montant présumé des recettes dont ils ont à compter.

Ces consignations ne seront restituées qu'après la présentation & l'apurement des comptes en retard.

Dans les poursuites dirigées contre les administrateurs, ils ne seront pas solidaires, & chacun ne sera tenu que pour sa quote-part.

TITRE VII.

Dispositions générales.

Ce titre statue que chaque année le *maximum* des diverses natures de centimes additionnels sera déterminé par le Corps législatif après la fixation & la répartition du principal des contributions foncière & personnelle.

Je dois rappeler à cet égard qu'une résolution du Conseil des Cinq-Cents, de la même date que celle que nous discutons, & que vous avez renvoyée à la même commission, fixe, en exécution du titre VII : le *maximum* des centimes additionnels pour l'an VII : ce seroit anticiper sur le rapport qui doit succéder à celui-ci, si je vous entretenois de ce qui fait la matière de cette seconde résolution.

Dans le titre VII se trouve aussi l'abrogation de toutes les lois contraires, & spécialement de celle du 15 frimaire de l'an 6, à l'exception néanmoins de la partie de cette dernière loi, qui a reglé l'administration des charges locales de l'an 5 & de l'an 6 ; ce qui est fondé, car on ne pourroit ni revenir sur ce qui a été fait en exécution de cette loi, ni troubler par un nouveau système les exercices de ces deux années, qui doivent être terminés selon la législation qui en a gouverné les commencemens.

Telles sont, citoyens représentans, les observations que votre commission m'a chargé de vous soumettre : il me reste à vous en présenter le résumé.

La législation actuelle sur les dépenses administratives a soustrait des dépenses générales de la République des articles importans, qui, convertis en charges locales, doivent être acquittés par les contribuables, indépendamment du principal des contributions directes.

Ce système paroît né de l'opinion que l'on s'est formée, qu'en assignant sur le produit des recettes destinées à acquitter les charges locales le paiement des administrateurs & des juges, on dirigeroit leur attention & leur intérêt vers l'assiette & le recouvrement ponctuel des contributions.

On a pensé en outre que la portion variable des dépenses administratives seroit soumise à plus d'économie en les soumettant à la surveillance rapprochée & directe des contribuables.

Mais ce système, qui peut bien se justifier en théorie, a des inconvéniens d'exécution que l'expérience a fait découvrir.

On n'a pas prévu ce qui devoit résulter de l'établissement constitutionnel qui assigne à chaque département, à chaque canton le même nombre de fonctionnaires publics, rétribués de la même manière, & cela sans considération pour les degrés de richesse de chaque localité.

En sorte que le département ou le canton le plus pauvre doit supporter autant de charges locales que le département ou le canton le plus riche : de manière que si la loi du 15 frimaire an 6, & celle que nous discutons n'avoient pas remédié à cette inégalité, les contribuables d'un département pourroient être imposés à 50 ou 60 centimes additionnels, lorsque ceux d'un autre département pourroient en être quittes avec 10 centimes.

Nous avons vu que les corrections que les lois apportent à cette inégalité ne satisfont point complétement à la justice, puisque pour l'an 7 elles élèvent jusqu'à 32 & demi les centimes additionnels qui pourroient être imposés sur les départemens les moins fortunés.

Nous avons remarqué que notre système des charges locales pouvoit convenir à un gouvernement fédératif, dont les membres épars se réservent de régler leur administration dans des proportions relatives à leurs facultés ; mais que dans notre République, fondée sur l'unité & l'uniformité, ce système devra un jour être modifié : sur cela nous avons annoncé le vœu de voir cette matière agitée par le Corps législatif ; alors il sera probablement conduit à réincorporer aux dépenses générales de la République celles relatives au traitement fixe des fonctionnaires constitutionnels.

Abandonnant ensuite ces généralités, & les confiant à l'avenir, nous avons reconnu l'extrême urgence de la résolution, les avantages, les améliorations qu'elle renferme, & la nécessité de l'adopter, comme la meilleure règle actuelle des dépenses administratives.

Confians dans l'examen particulier que chacun des membres du Conseil a fait des détails de la résolution, nous avons cru devoir nous dispenser de la discussion étendue qu'ils auroient exigée, & nous nous sommes bornés à examiner les dispositions nouvelles qu'elle contient :

Ce qui nous a conduits à reconnoître que la résolution a convenablement divisé les cinq natures de dépenses qui composent les dépenses universelles de la République, & déterminé les recettes destinées à les acquitter ; qu'elle ordonne la fixation, le paiement, l'administration & la comptabilité des dépenses départementales, municipales & communales ;

Qu'elle confirme l'établissement *du fonds commun* destiné à atténuer en partie la surcharge habituelle des départemens les plus pauvres, & qu'elle institue sous le nom *de fonds de supplément* un moyen de produire le même effet quant aux cantons d'un département qui auront le moins de facultés pour acquitter leurs charges locales.

Nous nous sommes étendus sur l'utilité de la disposi-

142

tion qui sépare les communes & les municipalités en petites & grandes, & qui crée pour ces dernières un régime distinct, d'après lequel elles pourvoiront au déficit qu'elles pourroient éprouver par l'insuffisance des centimes additionnels, en établissant sur elles-mêmes, & sous l'autorité du Corps législatif, des taxes indirectes & locales.

Par toutes ces considérations, votre commission, composée de nos collègues Garat, Rousseau, Moreau (de l'Yonne), Lachièze & moi, vous propose, à l'unanimité, d'approuver la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Frimaire an 7.